CAPÍTULO 4

DO *LAISSEZ-FAIRE* REPRESSIVO À CIDADANIA EM RECESSO

O objeto principal desta análise é a política social brasileira dos últimos dez anos, mais precisamente, após 1964. Não obstante, ainda uma vez será necessário tomar a década de 30 como ponto de referência importante e inevitável. O excurso histórico do capítulo 2 foi já suficiente, suponho, para trazer a década de trinta ao primeiro plano da cena histórica, que só encontrará paralelo após 1964, ou melhor, após a criação do INPS em 1966. Entre o advento da República e o início da regulação social acelerada de 1931 a 1940, aproximadamente, encontra-se, a rigor, o mesmo vazio que se interpõe entre a Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada em 1943, e a criação do INPS, em 1966, à qual também se segue rápida reformulação das relações entre os diversos estratos sociais e o Estado brasileiro. Para efeitos da presente análise, portanto, seria suficiente a fixação de dois períodos históricos — 1930-1943 e 1966-1971 — para que ficasse delimitado o escopo da história significativa da política social brasileira do período republicano. Todavia, para maior clareza de entendimento, far-se-á breve menção aos antecedentes da década de 30, assim como sucinta referência ao tempo que medeia o fim do Estado Novo e o período contemporâneo da história brasileira.

1. A REPÚBLICA VELHA: FALSO *LAISSEZ-FAIRE* E COAÇÃO

A tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *laissez-fairianos* ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931, quando o então chefe do governo revolucionário, Getúlio Vargas, anuncia, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional. Algumas qualificações são, contudo, indispensáveis a tal periodização. Em primeiro lugar, cumpre assinalar o fato arquiconhecido de que as relações de trabalho no setor agrícola da economia jamais chegaram a se aproximar das condições da acumulação *laissez-fairiana* clássica. Se é verdade que se abolira a escravidão, nem por isso a mobilidade do fator trabalho foi totalmente garantida, substituindo-se a forma de servidão. A penetração das leis do mercado na eco-

nomia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais européias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social.

Em segundo lugar, viu-se que a princípios da década de 20 inicia-se a produção de leis sociais efetivas no país, o que, se, de certo modo, não comprometia o ideário *laissez-fairiano* (visto tratar-se, ainda, de acordos por assim dizer privados entre empregadores e empregados), indicava já o reconhecimento da insuficiência dos automatismos do mercado para a otimização da "felicidade do maior número", tal como o desejavam os utilitaristas clássicos. Mesmo economicamente, porém, a instabilidade das relações externas do país obrigara a sucessivas intervenções na ordem econômica no sentido de preservar os ganhos do setor exportador. Assim, pode-se considerar que a hegemonia ideológica do *laissez-faire* teve vida curta no Brasil, restrita à área urbana, entre 1888 e 1931, no que concerne à economia, e vulnerada a partir de 1923 no que diz respeito às relações sociais.

Orientando-se a elite pelos princípios do *laissez-faire* clássico, torna-se bastante compreensível que, após a lei de sindicalização, de 1907, permitindo a livre organização do trabalho segundo suas próprias normas e concepções, e independentemente de qualquer ingerência estatal, nenhuma atenção específica fosse dirigida às condições da acumulação urbana no país (desde que a área rural, por acordo tácito, estava fora de qualquer cogitação pública, exceto a da proteção da renda do setor exportador). Em resposta, se os industriais e comerciantes já se haviam organizado em associações e grupos de pressão desde o século anterior, é, sobretudo, a força de trabalho que, desde então (1907), ingressa de forma associativa e organizada na vida política e social. Na capital de São Paulo, por exemplo, criam-se sete associações de trabalhadores, entre 1888 e 1900, 41, entre 1901 e 1914, e 53, entre 1915 e 1929[1]. A conseqüência, do ponto de vista da geração de demandas sociais, seria igualmente clara. O número de greves operárias de todo tipo, ainda na capital de São Paulo, iria de 12, entre 1888 e 1900, a 81, entre 1901 e 1914, a 107, entre 1917 e 1920[2]. Não terá sido coincidência, portanto, que as primeiras tentativas de alterar a concepção da ordem social prevalecente (*laissez-fairianismo* estrito) surjam em princípios da década de 20 (Lei Eloy Chaves), nem que seu promotor tenha sido um representante de São Paulo, bem relacionado entre os industriais. É que a resposta do poder público à crescente organização e agressividade da força de trabalho resumira-se à pura e simples repressão.

Com efeito, entre 1893 e 1927, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical. Atribuía-se à infusão da experiência sindical européia na vida

[1] Cf. Azis Simão, *Sindicato e Estado (suas relações na formação do proletariado de São Paulo)*. Dominus Editora, São Paulo, 1966, pp. 200 e segs.

[2] Cf. Azis Simão, *op. cit.*, pp. 131 e segs., e Boris Fausto, *Trabalho Urbano e Conflito Social (1890-1920)*. DIFEL, 1976, Apêndice, pp. 253 e segs.

operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente mobilização da força de trabalho urbano; e, de acordo com o ideário *laissez-fairiano* fora da ordem do mercado só existia a "ordem" da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão. Os magros resultados alcançados, entretanto, levariam outros atores privados a reconsiderarem o papel da força de trabalho industrial e as normas que deviam dar estabilidade à ordem social. É desse reconhecimento que surgirão as iniciativas das caixas de aposentadorias e pensões de índole remedial, isto é, compensando, minimamente, as deficiências na distribuição de benefícios, regulada estritamente que era pelo mercado na esfera acumulativa. E nesta esfera apenas o Estado poderia interferir, caso o desejasse, o que, em absoluto, correspondia à orientação da elite. Assim, cria-se o descompasso entre a política social compensatória, iniciada em 1923, e a política social via regulação do processo acumulativo, que só se iniciará após a revolução de 1930.

O saldo líquido da política brasileira de *laissez-faire* foi, assim, minguado. A possibilidade de seu sucesso, na ordem social, dependia, como é claro, de seu desempenho na esfera econômica e este foi de escasso valor. A preocupação excessiva com a estabilidade monetária, acoplada à necessidade de proteger, sobretudo, o setor cafeeiro, produziu uma política econômica errática e inconsistente, agravada pelas ameaças latentes nas relações econômicas com o exterior. Se, por um lado, a fortuna da economia rural dependia dos azares do comércio internacional, ficava o crescimento industrial, por outro, prejudicado pela estreiteza de vistas, ou de interesses, da elite decisória. A estrutura econômica pouco se diferencia, em conseqüência, com uma taxa de crescimento industrial apenas razoável, entre 1911 e 1919, e fraca entre 1920 e 1928[3], ao que se segue a depressão generalizada do período 1929 a 1932.

Ficou por conta da variável "natural" *crescimento populacional* a linha de determinação mais relevante para a evolução das relações sociais durante todo o período. O crescimento vegetativo da população foi rápido e aparentemente igual para todas as regiões do país. O diferencial que se observa entre as regiões deveu-se às migrações internas e às imigrações. A migração interna acelerou-se após 1872 e é superior à imigração, até 1890, impulsionada pelas secas no Nordeste e pela decadência da borracha na Amazônia. A partir de então, a imigração internacional sobrepõe-se à migração interna e, ademais, localiza-se diferencialmente: a migração interna localiza-se no Norte e Nordeste e no Distrito Federal e a imigração internacional dirige-se para São Paulo e localiza-se na indústria. Será apenas como resultado da depressão de 29 e da necessidade de proteger o trabalho nacional (lei dos 2/3, de dezembro de 1930), já após a revolução, que a migração interna retoma vulto, novamente em direção a São Paulo e, novamente, para a indústria[4].

A conseqüência principal desses movimentos desbalanceados de população foi a crescente participação de imigrantes nas atividades industriais e de serviços urbanos, paralela a seu envolvimento cada vez menor nos trabalhos

[3] Cf. Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. IPEA, Rio, série monográgica, *10*, 1973, p. 172.

[4] Cf. Villela e Suzigan, *op. cit.*, Apêndice B, pp. 249 e segs.

agrícolas. Que o movimento sindical crescesse em números e em capacidade de mobilização e de formulação de demandas aparece, assim, como decorrência compreensível da interação das diversas variáveis em jogo: uma elite ideologicamente fechada e uma estrutura de recursos que se diferenciava pouco, e muito lentamente, em relação à capacidade criada de demandas e reivindicações. A resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro, que já mencionamos, era, ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável em razão da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação. Tornava-se indispensável uma mudança na composição da elite, ou, pelo menos, em parte dela, que permitisse a renovação do equipamento ideológico com que se enfrentava o problema da ordem econômica e social, em primeiro lugar, e, como corolário, que se alterassem as normas que presidiam o processo de acumulação e as relações sociais que aí se davam. Este programa será realizado, a um ritmo verdadeiramente vertiginoso, pela revolução de 30, tal como se verá na seção seguinte.

2. A REVOLUÇÃO DE 30: A EXTENSÃO REGULADA DA CIDADANIA

As pesquisas que se acumulam, bem como as revisões que já se fazem, contribuem para a fixação de um ponto aparentemente incontroverso: quaisquer que tenham sido os motivos que estimularam a nova elite governamental pós-30, o certo é que, decisivamente, orientou-se ela pelo caminho da acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país, ao lado da tradicional política de proteção ao setor cafeeiro[5]. Em relação ao setor cafeeiro, a revolução de 30 inaugura, em plena depressão, um keynesianismo *avant la lettre*, preocupando-se com a manutenção do nível de emprego e procurando solucionar a questão via compra e queima de estoques. O gargalo de todo o problema econômico do país encontrava-se, entretanto, na diferenciação industrial e, tal como a experiência das décadas anteriores demonstrara, não se podia confiar que fosse obtida pela simples operação do mercado *laissez-fairiano*. O Estado deveria intervir na ordem da acumulação e reestruturá-la, criando as condições para que se processasse tão rapidamente quanto a estrutura dos recursos o permitisse.

Verificou-se, no capítulo 2, que após 1923 várias tentativas foram feitas no sentido de regulamentar o processo de acumulação, todas, entretanto, sem qualquer efeito prático significativo. Lei de férias, sobre o trabalho de menores e de mulheres, sobre a segurança e higiene no trabalho, foram sucessivamente pedidas, sugeridas, eventualmente aprovadas e, não obstante, poucas alterações se operavam na esfera da acumulação. Ao mesmo tempo, estes eram os principais itens das demandas dos trabalhadores, e, sobretudo, das greves operárias que se sucediam e se intensificavam[6]. Enquanto se podia observar algum progresso do lado da política previdenciária *strictu sensu*, pela multiplicação das CAPs — que não constava, de resto, da pauta de reivindicações da força de trabalho —, verificava-se a intensificação da repressão do poder público às demandas dos trabalhadores referentes ao processo de acumulação. A elite pós-1930 inverterá esta ordem e só após reorganizar substancialmente a esfera da acumulação é que voltará sua atenção para a política previdenciária convencional, para aí também introduzir inovações nada desprezíveis. Importante a assinalar, uma vez que o esboço histórico da matéria já foi feito no capítulo 2, é o formato, por assim dizer, da engenharia institucional que presidiu à reorganização do processo acumulativo, pois este formato deitará raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país e até mesmo nos conceitos e preconceitos das análises sociais correntes.

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da eqüidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

A associação entre *cidadania* e *ocupação* proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados, etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país. A origem deste "achado" de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista.

[5] Cf. Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de Paiva Abreu e José Eduardo Pereira, *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa, *36*, 1977, pp. 23 e segs.

[6] A lista de demandas reiteradamente feitas em congressos operários, no período, pode ser verificada em Everardo Dias, *História das Lutas Sociais no Brasil*. Edaglit, São Paulo, 1962, cap. III.

Com efeito, ao lado das medidas governamentais visando a resolver todas as questões que faziam parte da agenda de demandas do trabalho industrial (férias, trabalhos de menores e feminino, etc.) e que se sucedem com rapidez após 1930, promulga-se nova lei de sindicalização, em 1931, distinguindo entre sindicatos de empregados e de empregadores e fixando a sindicalização por profissões[7]. Enquanto, de acordo com a lei de 1907, o sindicalismo era livre para definir quem pertencia ou não ao sindicato, a nova lei estabelece quem pode pertencer ao sindicato, e mais, o funcionamento deste passa a depender de registro no recém-criado Ministério do Trabalho. Pelo Decreto 22.132, de 25 de novembro de 1932, em seu artigo primeiro, fixava-se que só podiam apresentar reclamações trabalhistas perante as Juntas de Conciliação e Julgamento os empregados sindicalizados, ou seja, os trabalhadores cuja ocupação fosse reconhecida por lei e que pudessem, pois, registrar-se num sindicato. Já pelo Decreto 23.768, artigo quarto, de 18 de janeiro de 1934, só podiam gozar férias os trabalhadores sindicalizados. Não obstante a Constituinte de 1934 ter declarado tais decretos inconstitucionais, ela própria, pelo Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934, tornando embora a sindicalização facultativa, deixava os não-sindicalizados fora das convenções coletivas de trabalho, as quais haviam sido criadas por decreto revolucionário de 1932.

Paralelamente, instituía-se, em 1932, a carteira de trabalho, que era a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas, e nela fixava-se a profissão do trabalhador. Ao mesmo tempo, produzia-se abundante legislação regulando categoria após categoria econômica, na área urbana, evidentemente, sem o que seria impossível a implementação das leis. Com a Carta de 1937, finalmente, coroa-se todo esse desenho de engenharia. A população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados o são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado.

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu,* a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro.

Em 1933, como se viu anteriormente, o Estado cria o primeiro instituto de aposentadorias e pensões (IAPM), em concorrência com o sistema CAPs, porém já com algumas diferenças organizacionais. Neste momento, praticamente todas as dimensões conflituais do processo acumulativo haviam sido reguladas, ou reestruturadas, segundo a engenharia institucional já descrita. Ao voltar-se para a política previdenciária, portanto, o governo já trazia embutidas em sua política as seguintes conseqüências: em primeiro lugar, várias políticas sociais, *latu sensu,* que incumbe ao governo administrar em benefício dos cidadãos — por exemplo, saúde pública, educação, saneamento, nutrição, habitação — deixavam de ter grupos específicos legítimos que por ela demandassem, visto que o reconhecimento social se fazia por categorias profissionais. O padrão de demandas por tais políticas seria, portanto, difuso. Em segundo lugar, criaram-se barreiras à entrada na arena política, via regulamentação das ocupações, e, conseqüentemente, todas as demandas relativas a emprego, salários, renda e benefícios sociais ficavam na dependência de um reconhecimento prévio, por parte do Estado, da legitimidade da categoria demandante. Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão. Definido o escopo da *cidadania regulada* volta-se, então, o Estado para o estabelecimento de uma política previdenciária. Ao reconhecer, na criação do IAPM, alguns dos princípios que informavam o sistema CAPs, como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais.

De fato, o leque salarial se dispersava entre o salário mínimo, devido a todos os trabalhadores reconhecidos como tais, por lei, e os salários arbitrados pelas convenções coletivas para as diversas categorias profissionais — o chamado salário-piso ou salário-profissional. Em princípio, tal discriminação apareceria como justa, de acordo com os princípios do mercado, já que à mão-de-obra mais qualificada e mais escassa deveriam corresponder salários mais elevados. Sendo os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via da regulação profissional, e sendo a contribuição de cada um função de seu nível de renda, a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. A universalidade aparente da lei em sua partição profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário. A vinculação entre acumulação — a contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento, sinalizada pelo diferencial de salários — e eqüidade — distribuição de benefícios proporcionais à contribuição pretérita — foi, assim, consagrada definitivamente.

De 1933, quando é criado o IAPM, até 1953, quando, com a criação da CAPFESP, desaparecem as últimas CAPs, o sentido da evolução é claro: tratava-se de substituir o princípio de *membership* individual, tal como característico do sistema CAPs, pelo sistema de *cidadania regulada.* Ao mesmo tempo, fixam-se alguns parâmetros para o desenvolvimento do conflito. Em um primeiro nível, os diversos setores sociais que vão sendo criados em decorrência do simultâneo processo de divisão social do trabalho e do crescimento populacional buscam ingressar na arena da cidadania via reconhecimento ocupacional e profissional. Para os que já ingressaram na arena, todavia, o confli-

[7] Evaristo de Moraes Filho em *O Problema do Sindicato Único no Brasil (seus fundamentos sociológicos).* Rio, 1952, pp. 221-222, provê boa análise do problema.

to adquire outro significado, a saber, melhorar sua posição na escala de distribuição dos recursos disponíveismediante a manutenção do emprego e do aumento de salários e ganhos. Istoquanto ao que se poderia chamar de conflito social básico ou, correlativamente,de política social preventiva.

Simultaneamente, outro conflito social evoluía. Visto que a prestação de serviços previdenciários era função da contribuição, isto é, do contrato estabelecido entre o Estado, através do Instituto que o representava, e os cidadãos estratificados, quanto mais bem aquinhoada fosse a categoria profissional na esfera da produção, melhor também o seria na esfera da compensação, isto é, no que diz respeito aos benefícios previdenciários e à assistência médica. Sendo tripartido o governo dos órgãos previdenciários, o controle dos institutos mais poderosos oferecia substancial recurso político, não apenas em função de melhores serviços prestados, mas, também, na capacidade de oferecer empregos a clientelas específicas. A burocracia sindical brasileira, atrelada ao Estado, e que se gera em virtude dos dispositivos legais da década de 30, encontrou nos recursos diferenciados da rede previdenciária a forma ótima de integrar-se ao sistema de cidadania regulada, pois a forma de obter recursos diferenciais de poder requeria a manutenção de um sistema estratificado de cidadania. A distribuição dos postos de mando do distema previdenciário à liderança sindical requeria, em contrapartida, a submissão política dessa liderança à orientação de quem controlasse o Ministério do Trabalho. Por outro lado, a discrepância no valor desses postos comprometia os que os ocupavam com a reprodução do mesmo sistema de desigualdades.

O sistema previdenciário estatal permitiu, assim, a consolidação dos laços que amarravam a um memso destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários. Na base de tudo encontrava-se a prática da cidadania regulada, sem a qual todo o sistema de controle sindical e de distribuição de benefícios previdenciários compensatórios perderia em eficácia. Do ponto de vista de um outro conceito de cidadania, portanto, passavam a ser itens importantes da agenda reivindicatória tanto a uniformização dos benefícios e serviços prestados pelo sistema previdenciário, quanto sua unificação em um organismo único que diminuísse seus custos de operação ao mesmo tempo em que aumentasse a eficiência de sua administração. É isso, exatamente, que irá tentar Vargas, já no declínio de seu período ditatorial, com a criação do Instituto de Seguros Sociais, que será revogado logo ao início do governo democrático de Dutra.

Ao período *laissez-fairiano* repressivo da República Velha sucedeu a época da simultânea ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial, e na regulamentação social. Os dois movimentos convergem para um único leito através do conceito não expresso de *cidadania regulada* que permitia administrar, ao mesmo tempo, os problemas da acumulação e da eqüidade no contexto de uma escassez, primeiro, aguda e, depois, crônica de recursos. O sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 30 e solidamente institucionalizado. É ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964, com uma única, embora ponderável, modificação legal: a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que uniformizou, sem unificar, os serviços e benefícios prestados pelo sistema previdenciário brasileiro. Foi este o único golpe no conceito de cidadania regulada, embutido nas instituições sociais brasileiras. Ao desvincular a prestação de serviços de assistência médica e o pagamento de benefícios das categorias profissionais (mantendo aos últimos embora como função da contribuição pretérita), a LOPS começou a minar o conceito de cidadania regulada na etapa intermediária do processo de conversão dos anônimos membros da comunidade brasileira em cidadãos estratificados. O ponto inicial do processo, todavia, o do nascimento cívico via regulamentação da ocupação no processo acumulativo, permanece quase inalterado até hoje. Não obstante a ausência de modificações substantivas na ordem da cidadania regulada, instaurada pelo Estado Novo, no período que medeia entre o restabelecimento da democracia política limitada, em 1945, e o movimento militar de 1964, vale a pena referir, brevemente, as interações sociais que o ocuparam.

3. BUROCRACIA E POLÍTICA NA ORDEM DEMOCRÁTICA LIMITADA

O sistema econômico brasileiro emergiu para a ordem democrática limitada pós-1945 substancialmente diferente daquilo que era em 1930. Se as transformações se deram por conta da orientação de política econômica do governo revolucionário e depois ditatorial de Vargas, se em virtude dos constrangimentos da Segunda Guerra Mundial, se, ainda, como resultado fortuito de um somatório de circunstâncias inesperadas, é irrelevante aqui. O que, sim, importa considerar é que as variáveis mencionadas no capítulo 2 como indispensáveis ao entendimento do jogo social haviam-se modificado ponderavelmente. A extensão da divisão social do trabalho se aprofundara de modo significativo, não apenas em termos da distribuição da população economicamente ativa por grandes agregados, tais como agricultura, indústria e serviços, mas, sobretudo, na própria composição do produto físico, o que indica modificações importantes na estrutura ocupacional, por um lado, e na estrutura da escassez, por outro. Os movimentos migratórios para os grandes centros impulsionaram o processo de urbanização — o que, favorecendo embora o processo acumulativo, suscita problemas sociais básicos, como saneamento, habitação e saúde pública. O exército da mão-de-obra industrial crescera e o número de associações sindicais também, embora contidas pelo autoritarismo político. Mas estavam lá, prontas, para iniciativas, assim que a atmosfera política o permitisse.

As concepções econômicas e de administração do governo se haviam alterado profunda embora silenciosamente. Keynes se incorporava ao estoque de práticas econômicas, enquanto se iniciava no mundo a revisão de toda a legislação social, traço que efetivamente marca os países mais adiantados no segundo pós-guerra. Assim, idéias, recursos, físicos e institucionais, eram novos, bem como nova era a estrutura básica do país. O preço político pago fora a institucionalização de uma ordem semicompetitiva, quer em termos políticos, quer em termos econômicos, quer em termos sociais. O Estado regulava quase tudo, ou tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limi-

tes que a elite considerasse apropriados. O Estado autoritário brasileiro, que, em verdade, se estende de 1930 a 1945, buscou sua legitimidade, como acentuou Azevedo Amaral, na necessidade de conter os conflitos sociais nos limites da sobrevivência da comunidade, tal como os entendia e definia a elite dirigente[8]. Era, em sentido estrito, um Estado de legitimidade hobbesiana. Suas instituições sociais e econômicas foram aparentemente adequadas aos propósitos da elite no poder mas, após 1945, tratava-se de administrar uma ordem relativamente democrática, em termos políticos, em um contexto social e econômico extensamente regulado.

Apesar das objeções às práticas e instituições herdadas do Estado Novo, bem pouca coisa, se alguma, será alterada no período que vige até 1964. As organizações sociais, entre elas os sindicatos, agora liberadas para uma disputa mais aberta por melhor participação nos benefícios do progresso econômico, cedo encontrarão na política repressiva do governo Dutra os limites legais da ação sindical. Intervenções e fechamento de associações operárias se sucederão durante o primeiro governo pós-1945, iniciando-se o ciclo das conquistas sindicais lentas e custosas. A prática de regulamentação das profissões, como batismo cívico, permanece, assim como este permanece como o primeiro degrau de ingresso na arena da cidadania. O segundo patamar estrutura-se em torno da disputa salarial por parte dos atores cívicos já reconhecidos, arbitrada pela Justiça do Trabalho, como antes, apenas agora em ambiente político mais competitivo. A política compensatória, isto é, aquela vinculada ao sistema previdenciário, permanece, como no tempo de Vargas, administrada por representantes do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical. Esta terá um comportamento dúplice durante o período. Se, no que diz respeito aos ganhos no processo de acumulação, via aumento de salários, coloca-se, naturalmente, ao lado de seus representados, inclusive como recurso de poder *perante o Estado,* comportando-se de maneira reacionária no que concerne às instituições previdenciárias, opondo-se às propostas de parte da elite burocrática governamental para uniformização e unificação dos serviços. Comprometida com a manutenção de um sistema de cidadania estratificada, que lhe dava recursos de poder *perante seus representados,* tentará preservar o sistema de qualquer alteração significativa. O conflito social se estruturará, politicamente, na esfera da acumulação e, burocraticamente, na esfera da distribuição.

As taxas aceleradas de crescimento econômico, de urbanização e de inflação, durante a década de 50, apenas intensificarão as disputas cujo desenho já se esboçara após a derrocada do Estado Novo. O crescimento industrial introduzirá distorções cada vez maiores entre os benefícios previdenciários destinados às diversas categorias ocupacionais, reforçando o poder burocrático das distintas oligarquias sindicais, o que, finalmente, as conduzirá, por um lado, a cristalizar suas posições de reivindicação crescente, na esfera da acumulação, e de reacionarismo e corrupção, na esfera distributiva compensatória. Ao mesmo tempo, os novos grupos sociais urbanos, e os velhos grupos sociais rurais, aproveitando o ambiente político semicompetitivo, iniciam movimentos reivindicatórios, independentemente de seu reconhecimento cívico-profissional.

[8] Penetrante análise do fenômeno do estado autoritário moderno pode ser encontrada em Azevedo Amaral, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional.* José Olympio Editora, Rio, 1938.

São as ligas camponesas, no Nordeste, e as explosões de violência urbana, no Centro-Sul, que sinalizam os limites da democracia regulada então vigente.

A resposta do poder público, inclusive durante o governo João Goulart, é, na melhor das hipóteses, pobre. A mesma expansão da cidadania, via regulação das ocupações, e, a partir daí, o mesmo comportamento ora conciliatório, ora repressivo, em termos salariais. A acumulação se dava dentro do mesmo leito institucional deixado por Vargas e a distribuição compensatória seguia, igualmente, o mesmo padrão. A magnitude dos problemas, entretanto, alterava-se rapidamente. A deterioração das áreas urbanas processava-se aceleradamente pressionando os problemas habitacionais, de saneamento e de saúde. Se os últimos eram problemas difusos, podendo ser adiados por falta de organizações que pressionassem por sua solução, tal não era o caso da questão habitacional, no que toca aos setores médios urbanos, presenteados, demagogicamente, com sucessivos decretos legislativos de congelamento dos aluguéis, o que apenas transferia o problema para o futuro.

Piores, entretanto, eram os problemas gerados pela expectativa de consumo dos bens disponíveis. Aprendida a lição de que o aumento da participação no fluxo de bens decorria da capacidade de mobilização e reivindicação, passaram os diversos grupos sociais a se organizar em associações civis, à margem da legislação sindical, mas que desempenhavam, em parte, funções similares: a disputa por melhor posição na captura de fluxos de renda. Transferido o problema do leito institucional da acumulação para a esfera estritamente monetária, o que foi, ao mesmo tempo, induzido e propiciado pela aceleração do processo inflacionário, evadiram-se as questões institucionais básicas, não obstante a ênfase, retórica ou bem intencionada pouco importa, que nelas haviam posto, sucessivamente, Jânio Quadros e João Goulart.

Do lado distributivo compensatório os avanços foram igualmente parcos. À parte o inegável progresso consubstanciado na vitória da burocracia estatal contra a oligarquia sindical em torno da uniformização dos serviços previdenciários, alcançado através da Lei Orgânica da Previdência Social, apenas a instituição do salário-família, em 1963, e que se inscreve na linha de expansão do escopo da previdência, característico de todos os sistemas, nada mais existe para ser anotado. O Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963, na realidade evidencia apenas o uso simbólico da política social na exata medida em que, por trás dos objetivos solenes do Estatuto, nada se esclarecia quanto às formas de financiamento do programa pretendido.

A vazão dos conflitos sociais para fora das instituições herdadas do Estado Novo não encontrou resposta institucional à altura, tendo por resultado líquido a radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, as quais, associadas à capacidade cadente do Estado de produzir e de alocar recursos[9], terminaram por produzir o contexto de paralisia governamental e administrativa de fins de 1963 e princípios de 1964, que,

[9] Boa análise do período, neste aspecto, encontra-se em Alfred Stepan, *The Military in Politics — Changing Patterns in Brazil.* Princeton University Press, 1971.

em parte, ajudam a explicar o movimento militar de 1964[10]. Após pouco menos de 20 anos de prática de democracia relativa, esta revelou-se incompatível com uma ordem de cidadania regulada. Por esta ou aquela razão, os diversos grupos sociais foram incapazes de contratar novas formas institucionais de administrar o processo de acumulação, por um lado, e os parâmetros da eqüidade, por outro. Dada a resistência da ordem conservadora da cidadania regulada, o conflito resolveu-se pelo rompimento da democracia limitada. No contexto do presente estudo, tal é o significado do movimento militar de 1964. Em aparência e, novamente, como em 30, tratava-se de reformular as instituições em que se processavam a acumulação e a distribuição compensatória, e novamente por via autoritária. O capítulo seguinte propõe-se à discussão do que foi conseguido ao longo dos últimos dez anos em relação à problemática aqui analisada.

[10] Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, "Paralisia de Decisão e Comportamento Legislativo: A experiência brasileira 1959-1966", *in: Revista de Administração de Empresas, 13,* n.º 2, abril/junho 1973.

CAPÍTULO 5

ACUMULAÇÃO E EQÜIDADE NA ORDEM AUTORITÁRIA BRASILEIRA

Convém iniciar esclarecendo que este capítulo *não* apresentará uma análise econômica da política social brasileira contemporânea, isto é, não se estará preocupado, aqui, em apresentar evidências sobre produtividade, eficiência e eficácia na extração e alocação dos recursos para os diversos programas que compõem a dimensão social da ação do governo. Para tanto, já existe razoável literatura sobre diversas políticas específicas[1]. Eventualmente, por certo, fluxos financeiros, números índices e porcentagens, entre outros símbolos, serão exibidos, com o intuito exclusivo, entretanto, de melhor sublinhar o ponto ocasionalmente em discussão. O que basicamente constitui indagação desta parte do estudo é saber em que medida diversas políticas específicas do governo, em relação a um conjunto definido de problemas, são, em primeiro lugar, compatíveis entre si, e, fundamentalmente, se subvertem ou ultrapassam a ordem da cidadania regulada, cuja dimensão democrática foi violada a partir de 1964, e se contribuem para a constituição de uma sociedade de cidadania generalizada. É certo que benesses e privilégios podem ser dispensados até mesmo a grandes parcelas da população sem que se extinga, todavia, a fonte originária de remanescentes discriminações, ou seja, a estratificação da cidadania. Tal é o caso dos regimes comunistas conhecidos. Igualmente, o simples reconhecimento da universalidade da cidadania não garante a diminuição da injustiça na distribuição de bens e valores sociais, como substancial número de países capitalistas evidenciam. Não obstante, a análise *política* de qualquer atividade governamental singular, e, em particular, de sua política social, requer a inclusão dos eventuais esforços para redução de desigualdades sociais no contexto mais geral de promoção da cidadania. Os direitos sociais estão sempre associados a certa forma política de se entender a cidadania e, nesta perspectiva, torna-se mais relevante atentar para a contribuição que determinada política social traz em benefício da cidadania do que analisá-la estritamente em função dos resultados monetários, ou qualquer outro tipo de valor

[1] Cf., por exemplo, Fernando Rezende e Dennis Mahar, *Saúde e Previdência Social — uma análise econômica.* IPEA, Rio, relatório de pesquisa, *21,* 1974, e Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautaurd, *FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social.* IPEA, Rio, relatório de pesquisa, *30,* 1976.